

**JUGEMENT n° 2867 DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'ORGANISATION
INTERNATIONALE DU TRAVAIL SUR REQUETE CONTRE LE FONDS
INTERNATIONAL DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE
(REQUETE POUR AVIS CONSULTATIF)**

Commentaires de la Requérante

I. Introduction

1. La requérante a déjà fait valoir ses vues sur les questions posées à la Cour dans la demande d'avis consultatif. En conséquence, les présents commentaires sont limités aux éléments particuliers du mémoire du défendeur qui appellent des commentaires. Ils corrigent aussi des erreurs contenues dans le mémoire de la requérante du 20 octobre 2010. Une pièce additionnelle G est annexée; il s'agit de la lettre du Président du FIDA adressée à la requérante le 18 juillet 2007.

2. Il y aurait beaucoup à dire sur les points soulevés par le défendeur, mais la requérante, ayant à l'esprit l'Instruction de procédure III de la Cour, se retiendra de contester chaque passage du mémoire du requérant avec lequel elle est en désaccord. A la place, les présents commentaires entendent traiter plus en détail des arguments du défendeur concernant les fonctions du FIDA, qui sont d'application large, ainsi que ses arguments relatifs au *non ultra petita*, qui constituent un exemple du caractère inapplicable de tels arguments à la présente affaire.

Fonctions du Fonds et du Mécanisme mondial

3. Le Fonds a avancé que ni la requérante, ni le Directeur général, ni le Président du FIDA agissant dans le cadre du Mémoire d'accord n'ont rempli les « fonctions » du FIDA. Cela l'a conduit à conclure que le Tribunal n'avait pas compétence sur le FIDA pour ce qui concerne la requérante, les actions du Directeur général ou celles du Président du FIDA.

4. La définition la plus autorisée de la responsabilité selon la fonction se trouve dans le projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des organisations internationales cité par le défendeur. L'article 5 (2) énonce que « Les règles de l'organisation s'appliquent pour déterminer les fonctions de ses organes et de ses agents ». L'article 2 (b) définit les « règles » comme s'entendant « notamment des actes constitutifs, des décisions, résolutions et autres actes de l'organisation adoptés conformément aux actes constitutifs, ainsi que de la pratique bien établie de l'organisation » (Rapport de la commission du droit international, Soixante et unième session, 2009, UN Doc. A/64/10, pp. 21-22) .

5. Les « objectifs et fonctions » du FIDA sont indiqués à l'article 2 de l'Accord portant création du FIDA (Pièce du FIDA I):

L'objectif du Fonds est de mobiliser et de fournir à des conditions de faveur des ressources financières supplémentaires pour le développement agricole des États membres en développement. En vue de cet objectif, le Fonds fournit des moyens financiers, principalement pour des projets et programmes visant expressément à créer.

développer ou améliorer des systèmes de production alimentaire et à renforcer les politiques et institutions connexes dans le cadre des priorités et stratégies nationales, compte tenu de la nécessité d'accroître cette production dans les plus pauvres des pays à déficit alimentaire, du potentiel d'accroissement de la production alimentaire dans d'autres pays en développement et de l'importance d'améliorer le niveau nutritionnel et les conditions de vie des populations les plus pauvres des pays en développement.

6. L'objectif du Mécanisme mondial est défini à l'article 21 (4) de la Convention sur la lutte contre la désertification (Pièce du FIDA IV) :

Afin d'accroître l'efficacité et l'efficience des mécanismes financiers existants, un Mécanisme mondial chargé d'encourager les actions conduisant à la mobilisation et à l'acheminement, au profit des pays en développement touchés Parties, de ressources financières importantes, notamment pour le transfert de technologie, sous forme de dons et/ou à des conditions de faveur ou à d'autres conditions, est établi par la présente Convention. Ce Mécanisme mondial fonctionne sous l'autorité et la conduite de la Conférence des Parties et est responsable devant elle.

7. Les deux énoncés paraissent compatibles. Cela est confirmé par les arguments répétés par le FIDA avant la présente procédure selon lesquels accueillir le Mécanisme mondial rend le FIDA plus efficace dans l'accomplissement de ses fonctions (voir Corps commun d'inspection, Evaluation du Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, 2009, para. 112-116¹; Independent External Evaluation of IFAD, Desk Review Report, July 2004, para. 4.22, 4.29²).

8. Tout doute éventuel à cet égard a été levé quand le Conseil des gouverneurs du FIDA, notant « le rôle important joué par le FIDA... dans la lutte contre la désertification », a expressément autorisé le Président du FIDA à signer le Mémorandum d'accord pour le compte du FIDA (voir le Mémoire de la Requérante para. 55). Il est demandé à la Cour de prendre note de l'Accord portant création du FIDA (Pièce du FIDA I), article 6, section 2(b) : « Tous les pouvoirs du Fonds sont dévolus au Conseil des gouverneurs ». Cela apparaît comme faisant autorité. Pour en être encore plus certain, le Mémorandum d'accord précise : « En tant qu'institution d'accueil, le Fonds aidera, **dans le cadre de son mandat et de ses politiques**, le Mécanisme mondial à remplir ses fonctions ». (Pièce du FIDA V(5), Partie I, souligné par nous).

9. En acceptant la responsabilité du Mécanisme mondial, le FIDA a adopté les fonctions de celui-ci comme étant les siennes. Quand bien même certaines activités du Mécanisme mondial auraient été différentes des activités principales du FIDA, ce qui n'est pas le cas, le Conseil des gouverneurs les a amenées dans le cadre des fonctions du FIDA.

¹ http://www.unjiu.org/data/reports/2009/fr2009_04.pdf

² <http://www.ifad.org/evaluation/iee/desk/final.pdf>

II. Réponses aux Questions

Question I

10. Le défendeur a avancé que la requérante n'était pas fonctionnaire du FIDA et que par conséquent, le Tribunal n'était pas compétent *ratione materiae*. Le statut de la requérante en tant que fonctionnaire est entièrement démontré dans le Mémoire de la Requérante (para. 16-23). Les jugements 68 et 1033 du TAOIT cités par le FIDA, concernant des personnes qui n'avaient pas de contrats d'engagement avec les organisations défenderesses, sont sans rapport avec la présente procédure.

11. Le défendeur a essayé de tourner autour de la question de l'engagement de la requérante par le FIDA de deux façons. D'une part, il a affirmé de façon répétée que si elle travaillait pour le Mécanisme mondial elle ne pouvait pas être fonctionnaire du FIDA. Toutefois l'un n'exclut pas l'autre, comme le montrent les offres d'engagement (« engagement... avec le FIDA » pour un « poste... auprès du Mécanisme mondial »). Dire comme le fait le FIDA qu'elle a travaillé « exclusivement pour le Mécanisme mondial et non le Fonds » (para. 106-107) ou qu'elle « n'a jamais été chargée de remplir aucune fonction du Fonds » (para. 101) est une fausse dichotomie. Les fonctions du Mécanisme mondial étaient des fonctions du Fonds.

12. Le défendeur a aussi avancé qu'une « pratique » du FIDA l'emporte sur le sens clair des termes du contrat de la requérante et sur les règles du personnel et les instructions administratives applicables. Il n'offre aucune preuve de l'existence d'une telle pratique, qui aurait certainement conduit le FIDA à proposer différents contrats si une telle pratique avait existé. L'autorité de référence citée ne suggère pas une pratique telle qu'elle puisse annuler la relation de travail (voir P. Sands et P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 6ème éd. 2009, p. 430). Une pratique doit de toute façon être prouvée et non pas seulement présumée (voir de Merode, WBAT Dec. No. 1, para. 23³; Gran Olsen No 1 et 2, Jugement du TAOIT1806, consid. 16-17⁴).

13. Le défendeur a ajouté des arguments concernant le statut du Mécanisme mondial et de son Directeur général qui reposent largement sur la fausse distinction discutée ci-dessus entre les fonctions du Mécanisme mondial et celles du FIDA.

14. Le défendeur a aussi avancé que le Mécanisme mondial est séparé du Fonds sans tenir compte du fait que le Mécanisme mondial ne dispose d'aucun pouvoir propre. S'il veut fonctionner, ce dernier dépend d'une autre entité avec de tels pouvoirs, qui est dans ce cas le FIDA. Le FIDA a souligné (para. 136) que le Mémoire d'accord « s'occupe simplement des « modalités et opérations administratives » du Mécanisme mondial ». C'est précisément l'argument de la requérante et la conclusion du Tribunal. Les opérations du Mécanisme mondial, y compris l'embauche du personnel, relèvent entièrement du FIDA, et c'est par rapport à ce genre de questions que la plainte a été déposée. Le Tribunal a conclu à juste titre que le Mécanisme mondial devait « à toutes fins administratives, être assimilé aux divers services administratifs du Fonds ».

³<http://lnweb90.worldbank.org/crn/wbt/wbtwebsite.nsf/%28resultsweb%29/470F6C6098A11FDF852569ED006BB877>

⁴ http://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.fullText?p_lang=en&p_judgment_no=1806&p_language_code=FR

15. Le défendeur a avancé (para. 174) que la requérante « n'avait pas dirigé son action contre le Président du FIDA ou le Fonds ». Ceci n'est pas correct. La requérante a déposé son recours auprès du Secrétaire de la Commission paritaire de recours conformément au paragraphe 10.22.2 du Manuel des procédures en matière de ressources humaines. Sa demande a été transmise au Bureau du Président en vertu du paragraphe 10.22.4. Le Président a désigné le Directeur général comme défendeur, conformément, là encore, au paragraphe 10.22.4 (Pièce G de la Requérante).

Question II

16. Le défendeur s'est servi du manque d'argument sur la **séparation juridique** du Mécanisme mondial pour exclure la question de la **séparation administrative**. Les deux ne sont pas les mêmes.

17. Le défendeur a suggéré (para. 200) que le Tribunal considérerait la séparation juridique comme la « question-clé » affectant sa compétence. En réalité, le Tribunal a simplement affirmé que l'argument du **défendeur** était principalement fondé sur la séparation juridique. Le Tribunal lui-même n'a rien conclu sur la séparation juridique; il s'est concentré à la place sur l'assimilation administrative du Mécanisme mondial. Il n'a pas non plus dit qu'« à toutes fins juridiques » les décisions du Directeur général étaient des décisions du Fonds. Il a très prudemment dit qu'en tant que résultat de l'assimilation à des fins administratives, « les décisions administratives prises par le Directeur général au sujet du personnel du Mécanisme mondial sont, en droit, des décisions du Fonds ». Il est en cela très proche de l'opinion du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies (voir Pièce B de la Requérante).

Question III

18. La règle *non ultra petita* citée par le défendeur aurait été violée si et seulement si le tribunal avait décidé un point qui ne lui avait pas été soumis. Dans le passage cité par le défendeur, M. Amerasinghe souligne : « Le principe veut qu'un jugement n'accorde, aux fins de réparation, pas plus que ce qui a été requis par le défendeur ». (C.F. Amerasinghe, *Jurisdiction of International Tribunals*, 2003, p. 422). Cette Cour a examiné la règle et indiqué que si la Cour ne peut pas « trancher des questions qui ne lui ont pas été soumises, en revanche la règle *non ultra petita* ne saurait l'empêcher d'aborder certains points de droit dans sa motivation. » (Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique), CIJ Rec. 2002, p. 19, para. 43). L'opinion du Juge Higgins citée par le défendeur énumère des exemples d'autres questions que la Cour peut traiter dans le cadre de son raisonnement. « Aucune de ces décisions », conclut-elle, « n'a amené la Cour à établir qu'une des parties avait agi contrairement au droit international quand l'autre partie n'avait pas demandé dans sa conclusion finale que la Cour se prononce sur ce point de droit. » (Plate-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique), Opinion individuelle de Mme le Juge Higgins, CIJ Rec. 2003, p. 229, para. 14).

19. Le Tribunal n'a pas accordé plus que ce qui avait été demandé et n'a pas non plus déterminé que quelqu'un avait agi contrairement au droit international pour ce qui est des autres fonctionnaires du Mécanisme mondial. Le jugement n'a rien accordé en ce qui concerne les autres fonctionnaires du FIDA au Mécanisme mondial; il ne constitue pas non plus une res judicata entre eux et le FIDA.

20. Le mémoire du défendeur n'apparaît pas exact même sur la question simple de savoir si le statut des autres fonctionnaires a été soumis au Tribunal. En mentionnant leur statut, le Tribunal a repris les allégations de la requérante selon lesquelles ils étaient des fonctionnaires du FIDA. Dans son mémoire, elle a affirmé « Tous les fonctionnaires du Mécanisme mondial ont reçu des contrats du FIDA. » (Pièce du FIDA VII.12, para. 3). Dans sa réplique, elle a mentionné la supervision du Directeur général sur « un grand nombre de fonctionnaires du FIDA » (i.e. le personnel du Mécanisme mondial) (Pièce du FIDA VII.14, para.11) et elle a cité les références collectives au personnel du Mécanisme mondial dans le Bulletin du Président (ibid. para 7). Le défendeur est aussi entré dans une discussion sur le statut général du personnel du Mécanisme mondial au titre du Bulletin du Président (Pièce du FIDA VII. 13, para. 22-23). Bref, il est difficile de dire que la question n'a pas été portée devant le Tribunal.

21. La requérante note que l'argument du défendeur (para. 210) visant à ne pas tenir compte de la règle est entièrement fondé sur des opinions dissidentes de cette Cour. Il n'y a pas de jugement de la Cour qui pourrait invalider le jugement du Tribunal en son entier quand bien même celui-ci aurait enfreint la règle *non ultra petita* sur un point.

Question IV

22. Le défendeur a soutenu que le Tribunal avait ignoré sa demande de défaut de compétence pour donner suite à l'allégation d'abus de pouvoir du Directeur général. Le Tribunal a accordé une attention adéquate à la demande en son considérant 8 : « Les décisions du Directeur général étant, en droit, des décisions du Fonds, ces conclusions doivent être rejetées ».

Question V

23. La requérante voudrait seulement ajouter à son mémoire sur ce point que le « véritable objet » de la réclamation ne concerne pas les droits du Mécanisme mondial ou de la Conférence des Parties. Ce sont les droits respectifs du FIDA et ceux d'un fonctionnaire du FIDA. Ceux-là seuls sont concernés par la décision. Aucune réclamation soit de la requérante soit du FIDA contre la Conférence des Parties n'a été tranchée par le Tribunal.

24. Si l'opinion du défendeur sur la Question V était exact, aucune action d'un employeur ne pourrait être examinée par le Tribunal si elle devait dépendre de - ou être justifiée par - l'acte d'un fournisseur, d'un bailleur de fonds ou d'un gouvernement hôte. Cela aboutirait à une très grande exception à la compétence ordinaire du Tribunal.

Question VI

25. Le défendeur a affirmé que « selon le Tribunal [le Mémoire d'accord] était le **document** sur lequel la requérante s'appuyait pour justifier sa réclamation » (para. 246, souligné par nous). En réalité le Tribunal a pris note et prêté attention aux contrats de la requérante (Pièces de la Requête E.1, E.2, E.3), au Manuel des procédures en matière de ressources humaines et au Bulletin du Président PB/2004/01 (Pièce du FIDA V (8)). Rien n'indique qu'il a considéré le Mémoire d'accord comme étant « le document » sur lequel la requérante s'était appuyée.

26. L'argument du défendeur sur ce point apparaît une mauvaise interprétation de ce que le Tribunal a en fait décidé. Au considérant 9, le Tribunal a analysé les offres d'engagement de la requérante et conclu, sans faire référence au Mémoire d'accord, que « ces offres écrites et le fait qu'elles ont été ensuite acceptées font manifestement de l'intéressée une fonctionnaire du Fonds ».

27. Il n'y a pas, de toute façon, d'opposition entre le Mémoire d'accord et les termes d'engagement de la requérante. Le Mémoire a défini le contexte institutionnel dans lequel le FIDA a proposé l'engagement. Il a constitué la base du Bulletin du Président qui a précisé des détails complémentaires de l'engagement.

28. La requérante souhaite attirer l'attention de la Cour sur quelques inexactitudes apparentes dans le mémoire du défendeur à propos de la Question VI. Au paragraphe 246, il est affirmé que le Mémoire d'accord fait du Directeur général et non du FIDA le « responsable de... la dotation en personnel » (omission dans l'original). En réalité, le Mémoire se lit comme suit : « Le Directeur général est chargé de préparer le programme de travail et le budget du Mécanisme mondial, y compris la dotation en personnel proposée, qui sont examinés et approuvés par le Président du Fonds avant d'être transmis au Secrétaire exécutif de la Convention pour examen en vue de la préparation du projet du budget de la Convention, conformément au règlement financier de la Conférence. » Il n'y a aucune mention ailleurs dans le Mémoire d'accord ou dans la Description de Poste du Directeur général (Pièce du FIDA V (9)) que le Directeur général est « responsable de la dotation en personnel ».

29. Au paragraphe 251, le défendeur a avancé que selon le Bulletin du Président, « les règles pertinentes ont été explicitement déclarées inapplicables au personnel du Mécanisme mondial ». La requérante renvoie aux paragraphes 17 à 22 de son mémoire pour une discussion approfondie de la signification du Bulletin du Président. On se limitera ici à dire qu'une seule règle, celle relative aux engagements à durée indéterminée, a été déclarée inapplicable au personnel du Mécanisme mondial.

Question VII

30. L'argument du défendeur d'une relation d'agence entre la Conférence des Parties et le FIDA n'explique pas comment le Fonds pourrait s'exonérer ainsi de sa responsabilité en cas d'actions illégales contre ses fonctionnaires. Le Fonds n'a pas manifesté l'intention d'agir seulement comme agent en offrant à la requérante un engagement « avec le Fonds ». La Conférence des Parties n'est nulle part mentionnée dans ces lettres, ce qui aurait constitué le minimum pour faire d'elle, et non le FIDA, la partie contractante dans le cadre du droit régissant une relation d'agence. (Voir le projet d'articles de la Commission du Droit International sur la responsabilité des organisations internationales, article 13 sur la responsabilité d'une organisation qui aide une autre organisation dans la commission d'un fait internationalement illicite, Rapport de la Commission du droit International, 61^{me} session, 2009, UN Doc. A/64/10, p. 24). Si le FIDA avait eu l'intention d'agir exclusivement en tant qu'agent, il n'aurait pas proposé des contrats d'engagement avec le FIDA.

31. Une autre question porte sur le fait que le FIDA a affirmé que les activités que lui-même ou ses fonctionnaires menaient dans le cadre du Mécanisme mondial ne relevaient pas de ses fonctions. La Cour est respectueusement renvoyée à la discussion des paragraphes 3 à 9.

Question VIII

32. Il est à relever que les vues sur la portée de la révision des décisions administratives citées par le défendeur (para. 297) comme étant « la parole du Président de la Cour » ont été faites à titre dissident. Elles omettent également de reconnaître les limites à la compétence des chefs d'organisations internationales adoptées par la jurisprudence subséquente de tous les tribunaux administratifs internationaux. Outre les mots du dissident « mauvaise foi, i.e. ... arbitraire ou capricieux », le droit actuel ajouterait, ainsi que l'a fait le Tribunal dans son Jugement 2867, « que la décision ... a été prise abusivement ou était basée sur une erreur de droit » (voir aussi P. Sands et P. Klein, *Bowett's Law of international Institutions*, 6ème ed., 2009, p. 429). Un jugement récent a donné l'état du droit en se référant spécifiquement au non renouvellement d'un engagement (TAOIT, jugement 2916, au considérant 3⁵) :

Il est bien établi que la décision de ne pas renouveler un contrat relève du pouvoir d'appréciation et qu'elle ne peut être annulée que pour des motifs limités, à savoir « si elle a été prise abusivement ou en violation d'une règle de forme ou de procédure, (...) ou si un fait essentiel a été omis, ou si des conclusions nettement erronées ont été tirées des faits, ou s'il y a eu excès de pouvoir » (voir le jugement 1262, au considérant 4).

III. Correction des Erreurs

33. Il est respectueusement demandé à la Cour d'accepter la correction de deux erreurs dans la soumission de la requérante. Le paragraphe 58 de son mémoire devrait se lire ainsi :

58. Il est respectueusement demandé à la Cour de répondre à la question I positivement. Il lui est demandé de répondre aux questions II-VII par la négative. Il lui est demandé de refuser de répondre à la question VIII, ou alternativement de répondre par la négative. Il lui est demandé de confirmer la validité du Jugement n° 2867 en réponse à la question IX.

34. La Pièce D dans le texte anglais de la liste des Pièces de la Requérante devrait se lire :

D. Letter from the General Counsel, IFAD, to the Complainant's Counsel, 24 September 2010



Lawrence Christy
Membre du Barreau de New York
Conseil de Ms Saez

27 Janvier 2011